



## EU-Osterweiterung: Übergangsfristen führen zu Umlenkung der Migration nach Großbritannien und Irland

Herbert Brücker  
hbruecker  
@ diw.de

*Im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union (EU) wurde die Entscheidung über die Anwendung von Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit an die einzelnen Nationalstaaten delegiert. Dies hat dazu geführt, dass eine Minderheit der alten EU-Mitglieder ihre Arbeitsmärkte unter Auflagen (Dänemark, Großbritannien und Irland) oder vollständig (Schweden) geöffnet hat, während die Mehrheit – so auch Deutschland – Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit in Anspruch nimmt.*

*Ein Vergleich der Wanderungsbewegungen rund ein Jahr nach der Osterweiterung mit einem „kontrafaktischen“ Szenario, in dem die Einführung der Freizügigkeit in der gesamten EU für 2004 unterstellt worden ist, zeigt, dass sich die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten mit rund 100 000 bis 150 000 Personen auf ein Drittel bis auf die Hälfte des bei Freizügigkeit zu erwartenden Wanderungspotentials beläuft und dass die unterschiedliche Anwendung der Übergangsfristen eine erhebliche Umlenkung der Migrationsströme bewirkt. Insbesondere in Großbritannien und Irland ist eine deutlich höhere Zuwanderung zu beobachten, als in dem Szenario unterstellt wird, während die Wanderung in die skandinavischen Länder den Erwartungen des Szenarios entspricht oder sogar hinter diesen zurückbleibt. In Deutschland ist die ausländische Bevölkerung aus den neuen Mitgliedstaaten nach den vorliegenden Informationen im vergangenen Jahr gesunken.*

*Die Reduzierung der Migration durch die Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit führt nach Simulationsrechnungen zu erheblichen gesamtwirtschaftlichen Verlusten in der erweiterten EU. Am Ende könnte Deutschland von einer Umlenkung qualifizierter Migranten aus den neuen Mitgliedstaaten nach Großbritannien und in andere EU-Staaten negativ betroffen sein.*

### Die Übergangsregelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit

Am 1. Mai 2004 sind, neben Malta und Zypern, acht Länder aus Mittel- und Osteuropa<sup>1</sup> mit einer Bevölkerung von 72 Mill. Menschen der EU beigetreten. In den Beitrittsverhandlungen wurden im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit Übergangsregelungen vereinbart, die es jedem Mitgliedstaat der erweiterten

### 1. Bericht

EU-Osterweiterung: Übergangsfristen  
führen zu Umlenkung der Migration  
nach Großbritannien und Irland  
Seite **353**

<sup>1</sup> Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei, Tschechische Republik.

Tabelle 1

**Regulierung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten in den Ländern der EU-15**

	Zugang zum Arbeitsmarkt	Zugang zum Wohlfahrtsstaat
Belgien Deutschland Finnland Frankreich Griechenland Luxemburg	Zugang zum Arbeitsmarkt für mindestens zwei Jahre stark beschränkt	Beschränkt
Italien Österreich Portugal Spanien	Zugang zum Arbeitsmarkt für mindestens zwei Jahre stark beschränkt. Quoten für Arbeitserlaubnisse <sup>1</sup>	Beschränkt
Großbritannien Irland	Genereller Zugang zum Arbeitsmarkt, aber Auflagen für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen. Arbeitsgenehmigungen zeitlich beschränkt. Sicherheitsklauseln	Beschränkt. Hilfe zum Lebensunterhalt nur bei dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung
Dänemark	Genereller Zugang zum Arbeitsmarkt, aber Auflagen für Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen. Arbeitsgenehmigungen zunächst auf ein Jahr beschränkt	Beschränkt. Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen können bei Arbeitslosigkeit entzogen werden
Schweden	Freizügigkeit für Arbeitnehmer	Gleichstellung mit EU-Bürgern

<sup>1</sup> Spanien hat in einem bilateralen Abkommen eine Quote für die Zuwanderung von polnischen Arbeitnehmern festgelegt.

Quelle: T. Boeri und H. Brücker, Migration ..., a. a. O. (vgl. Fußnote 11 im Text).

DIW Berlin 2005

EU freistellen, die Freizügigkeit für bis zu sieben Jahre aufzuschieben.<sup>2</sup>

Die Festlegung von Übergangsregelungen hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist per se nicht neu. Auch beim EU-Beitritt von Griechenland 1981 wurde für die Freizügigkeit eine Übergangsregelung von sechs Jahren und im Falle des Beitritts von Spanien und Portugal 1986 eine Frist von sieben Jahren, die dann auf sechs Jahre verkürzt wurde, vereinbart.

Neu ist allerdings, dass die Entscheidung über die Anwendung von Übergangsregelungen an die einzelnen Mitgliedstaaten delegiert wurde. Davon wurde unterschiedlich Gebrauch gemacht: Zunächst erklärten sechs der fünfzehn Mitgliedstaaten – darunter Deutschland und Österreich –, auf die in der Vergangenheit rund 70 % der Zuwanderung aus den Beitrittsländern entfielen, dass sie Übergangsregelungen in Anspruch nehmen werden. Fünf Länder äußerten, dass sie auf die Anwendung von Übergangsregelungen verzichten wollen, und drei Länder legten sich nicht fest. Mit zunehmender Nähe zum Beitrittstermin wuchsen jedoch die Befürchtungen, dass es zu einer Umlenkung von Migrationsströmen kommen würde, so dass schließlich alle Länder mit Ausnahme von Schweden Übergangsregelungen in Anspruch nahmen. Die schwedische Minderheitsregierung hatte ebenfalls die Einführung von Übergangsregelungen geplant, konnte aber für ihr Vorhaben im Parlament keine Mehrheit finden.

Auch wenn fast alle Mitglieder der EU-15 von Übergangsregelungen Gebrauch machen, so unterscheidet sich die Regulierung der Zuwanderung zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erheblich. Grundsätzlich können vier Gruppen von Ländern unterschieden werden (Tabelle 1):

- In der ersten Gruppe unterliegt die Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den Beitrittsländern zumindest für die ersten beiden Jahre ähnlichen Restriktionen wie die aus anderen Drittstaaten; für Saisonarbeitskräfte beispielsweise bleibt der Zugang zum Arbeitsmarkt – abgesehen von einigen Ausnahmeregelungen – weitgehend versperrt. Zu dieser Gruppe gehören Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland und Luxemburg.
- In der zweiten Gruppe gelten ähnliche Regeln wie in der ersten Gruppe, es werden jedoch in

<sup>2</sup> Die Übergangsregelungen sehen vor, dass jedes EU-Mitglied die Freizügigkeit für Arbeitnehmer aus den Ländern der Beitrittskandidaten zunächst für eine Frist von zwei Jahren aussetzen kann. Diese Frist kann von jedem Mitgliedsland um weitere drei Jahre verlängert werden; hierfür ist lediglich eine formelle Mitteilung an die Europäische Kommission notwendig. Nach Ablauf dieser Periode kann die Übergangsfrist, wenn eine Störung des Gleichgewichts auf den Arbeitsmärkten vorliegt, um weitere zwei Jahre verlängert werden, so dass sich insgesamt eine Übergangsfrist von bis zu sieben Jahren ergibt. Mitgliedsländern, die vor Ablauf der sieben Jahre Freizügigkeit gewähren, wird eine Sicherheitsklausel eingeräumt. Diese Klausel ermöglicht es, bei Störungen des Arbeitsmarktes die Freizügigkeit temporär oder dauerhaft bis zum Ende der Übergangsfristen auszusetzen. Arbeitnehmer aus den Beitrittskandidatenländern, die bereits in der EU arbeiten, genießen keine Freizügigkeit in der EU. Ihre Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungen unterliegen nationalem Recht. Malta und Zypern sind von den Übergangsfristen ausgenommen.

geringem Umfang Quoten für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern eingeräumt. Zu diesen Ländern zählen Italien, Österreich, Portugal und Spanien.

- In der dritten Gruppe wird der Zugang zum Arbeitsmarkt unter Auflagen geöffnet. Dazu gehören Einschränkungen für den Bezug von sozialen Leistungen sowie die Einhaltung nationaler Regelungen für Mindestlöhne. Schließlich sind die Aufenthaltsgenehmigungen befristet und Sicherheitsklauseln vorgesehen, die es den Regierungen ermöglichen, die Arbeitsmärkte wieder zu schließen. Diese Ländergruppe setzt sich aus Dänemark, Großbritannien und Irland zusammen.
- In Schweden schließlich genießen Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern die gleichen Rechte wie alle anderen Bürger der Union.

Insgesamt hat die nationale Regulierung der Migration während der Übergangsfristen zu einem restriktiven Regime für die Zuwanderung aus den neuen Mitgliedstaaten in Europa geführt – zumindest in den ersten beiden Jahren nach dem EU-Beitritt. Allerdings sind in Dänemark, Großbritannien, Irland und Schweden neue Optionen für die Zuwanderung entstanden. Es ist aufgrund von Netzwerkeffekten und einer Reihe anderer Faktoren – z. B. geographische Nähe oder Sprache – zwar nicht zu erwarten, dass sich alle potentiellen Zuwanderer aus den neuen Beitrittsländern jetzt in diesen Ländern niederlassen werden. Jedoch kann damit gerechnet werden, dass zumindest ein Teil der potentiellen Wanderungsströme in diese Länder umgelenkt wird. Obwohl die Umlenkungseffekte zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht genau quantifiziert werden können, liefern erste Daten Anhaltspunkte für eine solche Entwicklung.

Im Folgenden wird zunächst ein kontrafaktisches Szenario der Migration aus den Beitrittsländern in die fünfzehn Mitgliedstaaten der alten EU (EU-15) vorgestellt, in dem unterstellt wird, dass die Freizügigkeit in der gesamten EU im Jahre 2004 eingeführt worden wäre. Danach wird dieses Szenario mit den tatsächlichen Wanderungsbewegungen nach dem Beitritt im Mai 2004 verglichen, um mögliche Effekte der Übergangsregelungen auf Umlenkung und Reduzierung der Migrationsströme zu analysieren.

### Wie hoch wäre die Ost-West-Migration bei Freizügigkeit gewesen?

In den meisten Studien wird die potentielle Ost-West-Wanderung aus den neuen Mitgliedstaaten

in die EU-15 langfristig auf 3 bis 4 % der Bevölkerung der Beitrittsländer geschätzt.<sup>3</sup> Das entspräche einer anfänglichen Nettozuwanderung von jährlich 170 000 bis 250 000 Personen aus den acht mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten bzw. von 250 000 bis 400 000 Personen, wenn zusätzlich noch die Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien berücksichtigt werden. Zwar kommen einzelne Studien zu deutlich höheren<sup>4</sup> oder geringeren Ergebnissen,<sup>5</sup> allerdings ist die Prognosequalität der dort verwendeten Schätzverfahren geringer als in den oben genannten Studien (Kasten).

In dem hier verwendeten kontrafaktischen Szenario wird unterstellt, dass alle Länder der EU-15 im Jahre 2004 ihre Grenzen für die Wanderung aus den mittel- und osteuropäischen Ländern geöffnet haben. Ferner wird angenommen, dass das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in den Beitrittsländern mit der gleichen Geschwindigkeit zu dem durchschnittlichen BIP pro Kopf in der EU-15 konvergiert wie das entsprechende BIP in den Mitgliedstaaten der EU während der Nachkriegszeit<sup>6</sup> und dass die Arbeitslosenraten sowohl in den neuen Mitgliedstaaten der EU als auch in Deutschland bzw. der EU-15 konstant bleiben.

Unter diesen Annahmen hätte sich in Deutschland im Jahre 2004 eine Nettozuwanderung von 156 000 Personen aus den acht neuen Mitgliedstaaten der EU ergeben; langfristig, d. h. rund 25 Jahre nach der Öffnung, würde die ausländische Bevölkerung aus diesen Ländern von gegenwärtig rund 400 000

<sup>3</sup> P. Alvarez-Plata, H. Brücker und B. Siliverstovs: Potential Migration from Central and Eastern Europe into the EU-15 – An Update. Report for the EU Commission. Brüssel 2003; T. Bauer und K. F. Zimmermann: Assessment of Possible Migration Pressure and Its Labour Market Impact Following EU Enlargement to Central and Eastern Europe. IZA Research Report, Nr. 3, 1999; T. Boeri und H. Brücker: The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States. Report for the EU Commission. Brüssel 2001; T. Krieger: Migration Trends in an Enlarged EU. European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions. Dublin 2003; R. Layard, O. Blanchard, R. Dornbusch und P. Krugman: East-West Migration: The Alternatives. Boston 1992. Für eine Übersicht vgl. auch T. Straubhaar: Ost-West Migrationspotenzial: Wie groß ist es? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 222, 2002, S. 20–41.

<sup>4</sup> Vgl. H.-W. Sinn, G. Flaig, M. Werdinger, S. Münz, N. Düll und H. Hoffmann: EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung. München 2001; G. Flaig: Die Abschätzung der Migrationspotentiale der osteuropäischen EU-Beitrittsländer. In: Konjunkturpolitik, Beiheft 52, 2001, S. 55–76. In diesen beiden Studien werden ein langfristiges Migrationspotential von 7,2 % der Bevölkerung aus den Beitrittsländern (rund 7,2 Mill. Personen) und eine Nettozuwanderung von 0,64 % (640 000 Personen) aus den Beitrittsländern prognostiziert.

<sup>5</sup> Vgl. M. Fertig: The Economic Impact of EU Enlargement: Assessing the Migration Potential. In: Empirical Economics, Vol. 26, 2001, S. 707–720; M. Fertig und C. Schmidt: Aggregate-Level Migration Studies as a Tool for Forecasting Future Migration Streams. Diskussionspapier Nr. 324. Universität Heidelberg 2001. In diesen beiden Studien wird die Nettozuwanderung aus den Beitrittsländern nach Deutschland auf jährlich 0,06 bis 0,1 % der Bevölkerung der Beitrittsländer (60 000 bis 100 000 Personen) geschätzt.

<sup>6</sup> Unter dieser Konvergenzannahme halbiert sich der Abstand beim BIP pro Kopf alle 35 Jahre. Die Wachstumsraten in den neuen Mitgliedstaaten der EU und in den Ländern der EU-15 seit dem Ende der Transformationsrezession sprechen nicht dafür, dass die Einkommen in den Beitrittsländern schneller konvergieren werden.

Kasten

### Probleme der Schätzung des Migrationspotentials

Die Unterschiede in den Schätzergebnissen sind weniger auf die Auswahl der erklärenden Variablen als auf die Wahl der Schätzmodelle zurückzuführen.<sup>1</sup> So wird in den meisten ökonometrischen Studien die Migration durch ähnliche ökonomische Variablen – Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen, Arbeitslosigkeit und institutionelle Variablen, die Nutzen und Kosten der Wanderung beeinflussen – erklärt. Quantitativ ist dabei von zentraler Bedeutung, ob die Schätzmodelle länderspezifische Unterschiede im Migrationsverhalten zulassen oder nicht.<sup>2</sup> Solche Unterschiede können durch länderspezifische Variablen wie Sprache, Kultur, Geschichte und Geographie, aber auch durch zahlreiche nicht beobachtbare Faktoren erklärt werden. Jüngere Forschungsergebnisse des DIW Berlin zeigen,<sup>3</sup> dass Modelle mit fixen Effekten – das sind Modelle, in denen davon ausgegangen wird, dass beobachtbare und nichtbeobachtbare länderspezifische Unterschiede einen dauerhaften Einfluss auf die Höhe der Zuwanderung haben – eine deutlich höhere Prognosequalität aufweisen als Modelle, in denen unterstellt wird, dass diese Faktoren nicht zu einem unterschiedlichen Migrationsverhalten zwischen Ländern führen.<sup>4</sup>

Auch wenn sich die Prognosequalität von Modellen mit fixen Effekten im Vergleich zu anderen Schätzverfahren als recht robust erweist, so unterliegen alle Prognosen des Migrationspotentials aus den neuen Mitgliedstaaten der EU nach wie vor einer erheblichen Unsicherheit. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich alle Prognosen auf Schätzergebnisse stützen müssen, die in anderen geographischen und historischen Kontexten wie etwa der Süd-Nord-Migration in Europa gewonnen wurden. Das Wanderungsverhalten kann sich jedoch im Falle der Ost-West-Migration von der Süd-Nord-Migration in Europa unterscheiden. Gleichwohl bilden diese Schätzungen nach wie vor den bestmöglichen Anhaltspunkt für die Größenordnung des Wanderungspotentials.

**1** Die Probleme der Schätzung von Migrationspotentials wurden bereits ausführlich in einem DIW-Wochenbericht diskutiert. Vgl. T. Brück, H. Brücker, H. Engerer, C. von Hirschhausen, M. Schrooten, D. Schumacher, U. Thießen und H. Trabold: EU-Osterweiterung: Klare Herausforderungen, unberechtigte Ängste. In: Wochenbericht: des DIW Berlin, Nr. 17/2004.

**2** Vgl. B. Alecke, P. Huber und G. Untiedt: What a Difference a Constant Makes: How Predictable are International Migration Flows? In: OECD (Hrsg.): Migration Policies and EU Enlargement. The Case of Central and Eastern Europe. Paris 2001, S. 63–78; H. Brücker: Die Folgen der Freizü-

gigkeit für die Ost-West-Migration. Schlussfolgerungen aus einer Zeitreihenanalyse der Migration nach Deutschland. Konjunkturpolitik, Beiheft 52, 2001, S. 17–54; M. Fertig und C. Schmidt, Aggregate-Level..., a. a. O.; G. Flaig, Abschätzung der Migrationspotentials, a. a. O.

**3** Vgl. H. Brücker und B. Silverstovs: Estimating and Forecasting European Migration: Methods, Problems and Results. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, Jg. 37, Nr. 4 (im Erscheinen).

**4** Es zeigt sich auch, dass Modelle mit fixen Effekten geringere Prognosefehler als Modelle aufweisen, die unterschiedliche Steigungsparameter zulassen (vgl. Brücker und Silverstovs, a. a. O.).

Personen auf 1,7 Mill. Personen steigen. Wären im Jahre 2004 auch noch Bulgarien und Rumänien der EU beigetreten, hätte sich die Nettozuwanderung nach Deutschland aus dann zehn neuen Mitgliedstaaten auf 226 000 Personen erhöht, und die ausländische Bevölkerung aus dieser Region würde von 0,6 auf knapp 2,4 Mill. Personen steigen (Tabellen 2 und 3).

Wenn dieses Szenario für Deutschland – unter der Annahme, dass die regionale Verteilung der Zuwanderung aus den Beitrittsländern konstant bleibt – auf die EU-15 hochgerechnet wird, hätte sich bei Einführung der Freizügigkeit im Jahre 2004 insgesamt eine Nettozuwanderung aus den acht neuen Mitgliedstaaten in die Länder der EU-15 von 273 000 Personen ergeben; bei Einbeziehung von Bulgarien und Rumänien wären es 396 000 Personen gewesen. Die ausländische Bevölkerung aus den acht neuen Mitgliedstaaten in der EU-15 würde langfristig von rund 0,8 Mill. (2004) auf knapp 3 Mill. (2030) steigen. Die Zahl der in der EU-15 lebenden bulgarischen und ru-

mänischen Staatsbürger würde im gleichen Zeitraum von gut 0,3 Mill. auf 1,2 Mill. zunehmen.

### Die Wanderungsbilanz ein Jahr nach der Erweiterung

Unter den Annahmen des kontrafaktischen Szenarios wäre also bei Einführung der Freizügigkeit in allen Staaten der EU-15 eine Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern der EU von rund 270 000 Personen im Jahre 2004 zu erwarten gewesen.

Gegenwärtig liegen noch keine vollständigen Daten über die Zuwanderung aus den Beitrittsländern der EU vor. Das vorhandene Datenmaterial spricht jedoch dafür, dass erstens die Zuwanderung erheblich geringer ausgefallen ist, als es bei einer Einführung der Freizügigkeit in allen Staaten der EU-15 der Fall gewesen wäre, und zweitens sich eine deutliche Umlenkung der Migrationsströme weg von Deutschland und Österreich hin zu Großbritannien und Irland vollzieht.

Tabelle 2

**Szenario der Zuwanderung aus den MOEL-8<sup>1</sup> bei Freizügigkeit in der EU-15**

In 1 000 Personen

	Jährliche Nettozuwanderung					Bevölkerung aus den MOEL-8				
	2004	2005	2010	2020	2030	2004	2005	2010	2020	2030
Belgien	3	4	1	0	0	14	17	29	35	37
Dänemark	3	3	1	0	0	12	15	25	30	32
Deutschland	156	169	68	13	7	628	797	1 345	1 608	1 705
Finnland	3	4	2	0	0	14	18	30	36	38
Frankreich	13	14	6	1	1	53	67	114	136	144
Griechenland	18	20	8	2	1	73	93	157	188	199
Großbritannien	12	13	5	1	1	47	60	100	120	127
Irland	3	3	1	0	0	13	16	27	32	34
Italien	26	28	11	2	1	104	133	224	267	283
Luxemburg	0	0	0	0	0	2	2	3	4	4
Niederlande	4	5	2	0	0	18	23	38	46	49
Österreich	20	22	9	2	1	81	102	173	207	219
Portugal	0	0	0	0	0	1	1	2	3	3
Spanien	4	5	2	0	0	17	22	37	45	47
Schweden	6	7	3	1	0	25	32	53	64	67
<b>EU-15</b>	<b>273</b>	<b>296</b>	<b>119</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>1 101</b>	<b>1 398</b>	<b>2 359</b>	<b>2 820</b>	<b>2 989</b>

<sup>1</sup> MOEL-8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

Quelle: Schätzung des DIW Berlin. Vgl. Text zu den Annahmen der Projektionen (S. 355 f.).

DIW Berlin 2005

Tabelle 3

**Szenario der Zuwanderung aus Bulgarien und Rumänien bei Freizügigkeit in der EU-15**

In 1 000 Personen

	Jährliche Nettozuwanderung					Bevölkerung aus Bulgarien und Rumänien				
	2004	2005	2010	2020	2030	2004	2005	2010	2020	2030
Belgien	2	2	1	0	0	4	6	12	14	15
Dänemark	1	2	1	0	0	4	5	11	12	13
Deutschland	70	89	31	3	3	196	285	570	649	679
Finnland	2	2	1	0	0	4	6	13	14	15
Frankreich	6	8	3	0	0	17	24	48	55	57
Griechenland	8	10	4	0	0	23	33	67	76	79
Großbritannien	5	7	2	0	0	15	21	43	48	51
Irland	1	2	1	0	0	4	6	11	13	14
Italien	12	15	5	0	1	33	47	95	108	113
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	1	1	2	2
Niederlande	2	3	1	0	0	6	8	16	19	19
Österreich	9	11	4	0	0	25	37	73	83	87
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1
Schweden	3	4	1	0	0	8	11	23	26	27
Spanien	2	2	1	0	0	5	8	16	18	19
<b>EU-15</b>	<b>123</b>	<b>156</b>	<b>54</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>344</b>	<b>500</b>	<b>999</b>	<b>1 138</b>	<b>1 191</b>

Quelle: Schätzung des DIW Berlin. Vgl. Text zu den Annahmen der Projektionen (S. 355 f.).

DIW Berlin 2005

Nach Informationen des britischen Innenministeriums wurden von Mai bis Dezember 2004 mehr als 130 000 Arbeitserlaubnisse an Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten ausgestellt, von denen rund 40 % bereits vor der Osterweiterung in Großbritannien lebten.<sup>7</sup> Zu berücksichtigen ist auch, dass ein Teil dieser Arbeitserlaubnisse an Saisonarbeitskräfte vergeben wurde, aber nicht alle Arbeitserlaubnisse auch tatsächlich wahrgenommen werden; so dürfte die Nettozuwanderung eher bei 50 000 als bei 80 000 Personen liegen. Auf jeden Fall ist die

Zuwanderung 2004 deutlich höher ausgefallen, als in diesem kontrafaktischen Szenario (12 000 Personen) und in anderen Studien<sup>8</sup> unterstellt wurde.

<sup>7</sup> Home Office: New Figures Show Accession Workers Working for the UK. Home Office Press Releases, Ref.: 351/2004. London, 10. 12. 2004.

<sup>8</sup> So wird in einer anderen Studie eine Nettozuwanderung von jährlich 4 900 bis 11 600 Personen nach Großbritannien prognostiziert. Vgl. C. Dustmann, M. Casanova, M. Fertig, I. Preston und C. M. Schmidt: The Impact of EU Enlargement on Migration Flows. Home Office Online Report 25/03. London 2003 ([www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2503.pdf](http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/rdsolr2503.pdf)).

Für Irland, das während der Übergangsfristen eine ähnlich liberale Zuwanderungspolitik wie Großbritannien verfolgt, liegen widersprüchliche Informationen vor. Auf der einen Seite wurden 2004 nur noch 7 500 Arbeitserlaubnisse an Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten ausgestellt gegenüber 20 000 im Jahre 2003. Auf der anderen Seite wurden an 31 000 Personen Zertifikate ausgestellt, die notwendig sind, um eine Arbeitserlaubnis zu beantragen. Es ist also möglich, dass im Jahre 2004 rund 10 000 Arbeitnehmer neu nach Irland eingewandert sind, während hier eine Zuwanderung von 3 000 Personen unterstellt wurde.

Demgegenüber liegen in jenen skandinavischen Ländern, die ihre Arbeitsmärkte teilweise oder vollständig für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern geöffnet haben, die Wanderungszahlen unter den Erwartungen. In Schweden, dem einzigen Mitgliedsland der EU-15, das seinen Arbeitsmarkt vollständig für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern geöffnet hat, stieg die Zahl der Arbeitserlaubnisse von 2 097 im Jahre 2003 auf 3 966 im Jahre 2004. In dem kontrafaktischen Szenario wurde demgegenüber eine Nettozuwanderung von mehr als 6 000 Personen unterstellt. In Dänemark, das seinen Arbeitsmarkt ähnlich wie Großbritannien und Irland unter Auflagen geöffnet hat, wurden im Jahre 2004 2 048 Arbeitserlaubnisse an Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten erteilt; Vergleichszahlen für 2003 liegen nicht vor. In dem kontrafaktischen Szenario wurde eine Nettozuwanderung von knapp 3 000 Personen angenommen. In Finnland schließlich, das ähnlich wie Deutschland den Zugang zum Arbeitsmarkt nach der Osterweiterung nicht liberalisiert hat, fiel die Zahl der Arbeitserlaubnisse von 6 747 im Jahre 2003 auf 2 169 im Jahre 2004.<sup>9</sup> Allerdings hat nach Angaben des finnischen Arbeitsministeriums die Zahl der entsandten Arbeitnehmer seit der Osterweiterung deutlich zugenommen.

Für die wichtigsten Einwanderungsländer der EU-15, die eine restriktive Einwanderungspolitik verfolgen, liegen erst vereinzelt Daten vor. In Deutschland, dem mit Abstand wichtigsten Zielland der Migration aus den Beitrittsländern, ist die ausländische Bevölkerung aus den zehn Beitrittsländern von 614 000 Personen zum Jahresende 2003 auf 533 000 zum Jahresende 2004 gesunken. Allerdings handelt es sich bei diesem Rückgang überwiegend um einen statistischen Effekt.<sup>10</sup>

Für die beiden anderen wichtigen Zielländer für die Zuwanderung aus Mittel- und Osteuropa, Österreich und Italien, liegen für 2004 noch keine Wanderungszahlen vor. Aufgrund der Wanderungsrestriktionen dürfte es aber auch dort kaum zu einer merklichen Zunahme der Migration aus den mittel- und osteuropäischen Ländern gekommen sein.

## Die volkswirtschaftlichen Kosten der Übergangsfristen

Insgesamt kann die Nettozuwanderung aus den acht mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern in die EU-15 nach den vorliegenden Informationen auf 100 000 bis 150 000 Personen für das Jahr 2004 geschätzt werden. Das Wanderungspotential wurde damit nur zu einem Drittel bis zur Hälfte ausgeschöpft. Die unterschiedliche Anwendung der Übergangsfristen hat zu einer erheblichen Umlenkung der Migrationsströme von den traditionellen Zielländern der Migration aus Mittel- und Osteuropa – Deutschland, Österreich und Italien – zu den angelsächsischen Ländern geführt. Die skandinavischen EU-Mitglieder dagegen sind unterproportional betroffen, obwohl sie mit Ausnahme Finnlands ihre Arbeitsmärkte ähnlich oder noch weitgehender als die angelsächsischen Länder für die Zuwanderung aus den Beitrittsländern geöffnet haben. Offensichtlich haben Sprachbarrieren eine große Rolle für die Wanderungsentscheidungen gespielt.

Die Umlenkung und Reduzierung der Migrationsströme aus den mittel- und osteuropäischen Ländern hat negative volkswirtschaftliche Effekte für die erweiterte Union. Bei einer Wanderung von 3 bis 4 % der Bevölkerung aus den Beitrittsländern in die EU-15 dürfte das BIP der erweiterten EU nach Simulationsrechnungen um 0,3 bis 0,5 % steigen.<sup>11</sup> Das entspräche einem Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Produktion in der erweiterten Gemeinschaft um 30 bis 50 Mrd. Euro. Auch wenn die Gewinne nicht gleichmäßig über die Ein- und Auswanderungsländer und über die einzelnen Produktionsfaktoren innerhalb der Länder verteilt sind, so zeigen Simulationsmodelle und die empirische Forschung gleichermaßen, dass die Zuwanderung entweder nur recht geringe Lohn- und Beschäftigungseffekte nach sich zieht oder sogar neutral für den Arbeitsmarkt ist.<sup>12</sup> Insgesamt, d. h. unter Berücksichtigung der Ein- und Auswanderungsländer, dürfte die Arbeitslosigkeit in der erweiterten EU geringfügig sinken und die Ungleichverteilung der Einkommen zurückgehen. Es gibt deshalb aus

<sup>9</sup> Der Rückgang bei den finnischen Zahlen kann teilweise dadurch erklärt werden, dass seit der Osterweiterung dort keine Arbeitserlaubnisse für Saisonarbeiten unter drei Monaten mehr erforderlich sind.

<sup>10</sup> So gab es in Deutschland einen Rückgang der ausländischen Bevölkerung um 8,4 % im Jahre 2004, der überwiegend auf die Bereinigung des Ausländerzentralregisters zurückzuführen ist. Vgl. Statistisches Bundesamt: Über 30 % der Ausländer stammen aus der EU. Pressemitteilung. Wiesbaden, 2. Mai 2005. Die Bevölkerung aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten ist im gleichen Zeitraum allerdings um 13,2 % gesunken.

<sup>11</sup> Vgl. T. Boeri und H. Brücker: Migration, Co-ordination Failures and EU Enlargement. DIW Discussion Paper Nr. 481. Berlin 2005.

<sup>12</sup> Die Schätzungen für die Lohneffekte der Zuwanderung in den Einwanderungsländern schwanken zwischen +0,2 bis -0,4 % bei einer Zuwanderung von 1 % der Arbeitnehmer, während die Zunahme der Arbeitslosigkeit auf 0,0 bis 0,2 % geschätzt wird. Vgl. T. Boeri und H. Brücker, Migration ..., a. a. O.

volkswirtschaftlicher Perspektive wenig stichhaltige Gründe, die Ost-West-Wanderung zu unterbinden.

Der Verzicht auf eine Öffnung des Arbeitsmarktes kann schließlich dazu führen, dass auf anderem Wege Beschäftigung in den Mitgliedsländern der EU gesucht wird. Neben illegalen Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft gibt es etliche legale Möglichkeiten, Beschäftigungsverbote zu umgehen: Bereits vor der Erweiterung konnten sich Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern als Unternehmer oder Selbständige in Deutschland und anderen EU-Ländern niederlassen. Darüber hinaus bestehen legale Beschäftigungsmöglichkeiten für Werkvertragsarbeitnehmer und Saisonarbeitskräfte. Schließlich können im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit Arbeitskräfte in die EU entsandt werden, wobei Deutschland für die sensiblen Branchen Bau, Innendekoration und das Reinigungsgewerbe ähnlich wie bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit lange Übergangsfristen vereinbart hat.

Die Umgehung des Beschäftigungsverbotes kann in einzelnen Branchen zu erheblichen Verzerrungen führen, etwa durch das Umgehen der Zahlung von Sozialleistungen. Die vorliegenden Daten sprechen allerdings nicht dafür, dass diese legalen Möglichkeiten schon zu einem spürbaren Anstieg der Beschäftigung aus den Beitrittsländern geführt haben. Auch wenn keine Daten über die Zahl der entsandten Arbeitnehmer vorliegen, so deuten die von der Zahlungsbilanz erfassten Finanzströme nicht darauf hin, dass es seit der Osterweiterung zu einer Ausweitung der Dienstleistungstätigkeit von Un-

ternehmen aus den Beitrittsländern in Deutschland gekommen ist. Ähnliches gilt für Saisonarbeitskräfte und Werkvertragsarbeitnehmer. Gleichwohl dürften die Anreize für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern, Tätigkeiten in der Schattenwirtschaft oder in anderen Bereichen, in denen das in Deutschland übliche Lohnniveau deutlich unterschritten wird, nachzugehen, mit der Einführung der Freizügigkeit spürbar sinken.

Schließlich entstehen durch die Umlenkung der Migrationsströme in andere Länder volkswirtschaftliche Kosten. Für die Migranten bedeutet dies nicht nur höhere Wanderungskosten, sondern führt auch dazu, dass die Arbeitskräfte nicht dort eingesetzt werden, wo sie die höchsten Erträge erzielen können. Vor allem aber dürften diejenigen Länder, die ihren Arbeitsmarkt öffnen, die am besten qualifizierten Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern gewinnen. Gerade die Beschränkung der Beschäftigungsmöglichkeiten in Deutschland auf Schattenwirtschaft, Saisonarbeit und gering qualifizierte Dienstleistungen dürfte bewirken, dass Arbeitskräfte mit mittleren und hohen Qualifikationen nach Großbritannien und in andere EU-Länder, die ihre Arbeitsmärkte zumindest partiell geöffnet haben, abwandern.

Es ist deshalb nicht nur aus der Perspektive der erweiterten EU, sondern auch aus der Sicht wichtiger Zielländer der Migration wie Deutschland und Österreich sinnvoll, dass sie ihre Arbeitsmärkte zumindest unter Auflagen für die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den Beitrittsländern öffnen.



## Aus den Veröffentlichungen des DIW Berlin

Marco Caliendo and Sabine Kopeinig

### Some Practical Guidance for the Implementation of Propensity Score Matching

Propensity Score Matching (PSM) has become a popular approach to estimate causal treatment effects. It is widely applied when evaluating labour market policies, but empirical examples can be found in very diverse fields of study. Once the researcher has decided to use PSM, he is confronted with a lot of questions regarding its implementation. To begin with, a first decision has to be made concerning the estimation of the propensity score. Following that one has to decide which matching algorithm to choose and determine the region of common support. Subsequently, the matching quality has to be assessed and treatment effects and their standard errors have to be estimated. Furthermore, questions like "what to do if there is choice-based sampling?" or "when to measure effects?" can be important in empirical studies. Finally, one might also want to test the sensitivity of estimated treatment effects with respect to unobserved heterogeneity or failure of the common support condition. Each implementation step involves a lot of decisions and different approaches can be thought of. The aim of this paper is to discuss these implementation issues and give some guidance to researchers who want to use PSM for evaluation purposes.

**Diskussionspapier Nr. 485**  
April 2005

Richard V. Burkhauser and Dean R. Lillard

### The Contribution and Potential of Data Harmonization for Cross-National Comparative Research

The promise of empirical evidence to inform policy makers about their population's health, wealth, employment and economic well being has propelled governments to invest in the harmonization of country specific micro data over the last 25 years. We review the major data harmonization projects launched over this period. These projects include the Luxembourg Income Study (LIS), the Cross-National Equivalent File (CNEF), the Consortium of Household Panels for European Socio-Economic Research (CHER), the European Community Household Panel (ECHP), the European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), and the Survey of Health, Aging and Retirement in Europe (SHARE). We discuss their success in providing reliable data for policy analysis and how they are being used to answer policy questions. While there have been some notable failures, on the whole these harmonization efforts have proven to be of major value to the research community and to policy makers.

**Diskussionspapier Nr. 486**  
April 2005

Die Volltextversionen der Diskussionspapiere liegen von 1998 an komplett als pdf-Dateien vor und können von der entsprechenden Website des DIW Berlin heruntergeladen werden ([www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere](http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere)).

#### Impressum

DIW Berlin  
Königin-Luise-Str. 5  
14195 Berlin

#### Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)  
Prof. Dr. Georg Meran (Vizepräsident)  
Dr. Tilman Brück  
Dörte Höppner  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Dr. Bernhard Seidel  
Prof. Dr. Viktor Steiner  
Prof. Dr. Alfred Steinherr  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Dr. Axel Werwatz, Ph.D.  
Prof. Dr. Christian Wey

#### Redaktion

Dr. habil. Björn Frank  
Dr. Elke Holst  
Jochen Schmidt  
Dr. Mechthild Schrooten

#### Pressestelle

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 - 30 - 897 89-249  
[presse@diw.de](mailto:presse@diw.de)

#### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 74  
77649 Offenburg  
[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)  
Tel. 01805 - 19 88 88 \*dtms/12 Cent./min.

Abo-Betreuung durch  
Abonnenten Service Center GmbH  
Geschäftsführer: Heinz-Jürgen Koch  
Marlener Str. 4  
77656 Offenburg

#### Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,-  
(jeweils inkl. MwSt. und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter [leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

#### Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

#### Satz

Wissenschaftlicher Text-Dienst (WTD), Berlin

#### Druck

Druckerei Conrad GmbH  
Oranienburger Str. 172  
13437 Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Abteilung Information und Organisation zulässig.